Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 380 (R2067)

Voorstel van rijkswet van het lid Van Veldhoven tot regeling van de formulieren van afkondiging van wetten en rijkswetten en van kennisgeving door de Koning aan de Staten-Generaal van zijn besluit omtrent enig voorstel van wet of rijkswet (Rijkswet afkondigings- en kennisgevingsformulieren)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding voor en doel van het wetsvoorstel

Artikel 88 van de Grondwet bepaalt dat de wet de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten regelt. Dat is gebeurd in de Bekendmakingswet, met uitzondering van het formulier voor de afkondiging van wetten. Ten aanzien daarvan geldt sedert de grondwetsherziening van 1983 via additioneel artikel XIX nog het afkondigingsformulier zoals dat in artikel 81 van de Grondwet naar de tekst van 1972 was voorgeschreven. De initiatiefneemster acht het onwenselijk als deze situatie nog veel langer voortduurt. Additionele artikelen horen op enig moment uitgewerkt te raken en te vervallen. Nu het duidelijk is, dat opeenvolgende kabinetten zich niet aan deze materie wilden branden, is initiatiefwetgeving een geëigend middel om voortgang te boeken. Het wetsvoorstel strekt ertoe formulieren voor de afkondiging van (rijks)wetten wettelijk te regelen.

De initiatiefneemster kenschetst de houding van kabinetten sedert 1983 als «zich er niet aan willen branden» op grond van het in de volgende paragraaf te geven historisch overzicht. Daarbij is het al dan niet vermelden van «bij de gratie Gods» kennelijk het onderwerp waarover deze kabinetten geen discussie aandurfden. De initiatiefneemster betreurt dat en is ervan overtuigd dat het parlement zeer wel tot deze discussie in staat is.
In die discussie neemt de initiatiefneemster het standpunt in dat de formule «bij de gratie Gods» dient te vervallen, omdat deze afbreuk doet aan de democratische grondslag van onze rechtsstaat en een inbreuk oplevert op het beginsel van scheiding van kerk en staat. In paragraaf 3 gaat zij daar nader op in.
Daarin zal ook uiteengezet worden waarom de initiatiefneemster de wettelijke regeling van het afkondigingsformulier wil uitbreiden tot het slotformulier en waarom in het wetsvoorstel ook de formulieren worden geregeld waarmee de Koning aan de Staten-Generaal meldt of hij een aangenomen wetsvoorstel al dan niet bekrachtigt.

kst-34380-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

2. Historisch overzicht

2.1. Afkondigingsformulier

Reeds in de Grondwet van 1814 was een afkondigingsformulier voor wetten opgenomen. Sedert 1972 stond het in artikel 81. Het luidde als volgt:

«Het formulier van afkondiging der wetten is het volgende:
«Wij» enz. *«Koning der Nederlanden»* enz.
«Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
«Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat» enz. (De beweegredenen der wet).
«Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze» enz. (De inhoud der wet.)
«Gegeven», enz.
Ingeval een Koningin regeert of het Koninklijk gezag door een Regent of door de Raad van State wordt waargenomen, wordt de daardoor nodige wijziging in dit formulier gebracht.»

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd gestreefd naar een bondige Grondwet. Als gevolg daarvan werden nogal wat onderwerpen «gedeconstitutionaliseerd». Dat betrof onder andere veel formulieren. Eén daarvan was het afkondigingsformulier.
Dat vergde een overgangsbepaling, die werd opgenomen in additioneel artikel XIX. Dat bepaalde dat de in de oude Grondwet vastgestelde formulieren nog van kracht blijven «totdat daarvoor een regeling is getroffen». Uit de memorie van toelichting bij het grondwetsherzieningsvoorstel blijkt dat met «een regeling» werd bedoeld een regeling hetzij door de wetgever, hetzij in de daarvoor in aanmerking komende gevallen in de reglementen van orde van de beide Kamers en van de verenigde vergadering.[1] regeringscommissaris Simons verduidelijkte bij de mondelinge behandeling van het voorstel tot herziening van de Grondwet dat voor het afkondigingsformulier «een wet» nodig zou zijn.[2]

Additioneel artikel XIX bevat geen termijn voor de totstandbrenging van de regelingen inzake de formulieren. Bij de behandeling van de grondwetsherziening heeft de PvdA-fractie wel met het indienen van een amendement een poging gedaan om te bewerkstelligen dat de regeling van het afkondigingsformulier binnen vijf jaar tot stand moest komen.[3] regeringscommissaris Simons was daar nìet voor:
«Deze zaak is niet zo ingewikkeld. Dit betekent echter niet dat men daarover binnen korte tijd overeenstemming zal bereiken. Ik meen dat er andere onderwerpen van constitutionele uitvoeringswetgeving zijn, die een hogere prioriteit verdienen.»[4]

Het amendement haalde het uiteindelijk niet.[5] De termijn bleef oneindig. Daarmee was de basis gelegd voor de status van dit onderwerp als eeuwigdurende posterioriteit. Tot op heden is deze aangelegenheid niet wettelijk geregeld. Zij kwam wel af en toe ter sprake.[6]

---

[1] *Kamerstukken II* 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3, blz. 16. (*Handelingen II* 1979/80, blz. 5363).
[2] *Handelingen II* 1979/80, blz. 5363.
[3] *Kamerstukken II* 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 20.
[4] *Handelingen II* 1979/80, 11 juni 1980, blz. 5327.
[5] *Handelingen II* 1979/80, 17 juni 1980, blz. 5396. Voor het amendement stemden PvdA, D66, PPR, CPN, PSP en DS'70.
[6] Zie voor een uitvoerige uiteenzetting, waaraan in deze paragraaf het nodige is ontleend: T.C. Borman, Van «Wij Beatrix» naar «Wij Willem-Alexander»: enkele beschouwingen over het afkondigingsformulier, *RegelMaat* 2013 (28) 2.

In de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1984 werd vermeld dat het wetsvoorstel voor het afkondigingsformulier op het Ministerie van Justitie in voorbereiding was, met de toevoeging: «Over het vermoedelijke tijdstip van indiening kan thans nog geen uitspraak worden gedaan.»[7] Exact dezelfde formulering kwam een jaar later terug in de begroting van Binnenlandse Zaken.[8]

In juni 1986 werd bij de Tweede Kamer een voorstel voor een nieuwe Bekendmakingswet ingediend. In zijn advies over dit wetsvoorstel stelde de Raad van State de vraag aan de orde of de regeling van het afkondigingsformulier eigenlijk geen deel uitmaakte van de in artikel 88 Grondwet vervatte opdracht aan de wetgever om de bekendmaking van wetten te regelen. Dat moest volgens de nieuwe Grondwet binnen vijf jaar tot stand worden gebracht. Een bevestigend antwoord op de vraag van de Raad van State zou redelijkerwijs met zich mee brengen, dat de regeling van het afkondigingsformulier in de Bekendmakingswet zou moeten worden meegenomen. Minister van Justitie Korthals Altes betoogde echter in het nader rapport dat dit niet het geval was. Hij verwees daarbij naar artikel XIX en concludeerde daaruit dat voor de regeling van het afkondigingsformulier geen termijn gold.[9] Wel gaf de Minister toe dat uitdrukkelijke vaststelling van de tekst van het afkondigingsformulier «thans overwogen zou kunnen worden». Maar:
«Belangrijk argument om daartoe niet over te gaan is de verwachting dat een voorstel ter zake, zowel onder handhaving van het bestaande als ter vaststelling van een nieuw formulier, grote vertraging met zich mee zou brengen, waardoor de vijf-jaarstermijn voor de wèl noodzakelijke wetgeving overschreden zou worden. Om die reden zien wij daar dan ook van af.»

Dit gaf de fracties van de VVD en van de RPF aanleiding om in het voorlopig verslag met betrekking tot het ontwerpBekendmakingswet in de Tweede Kamer de vraag te stellen waarop die verwachting van de Minister was gebaseerd. Zo vroeg de VVD-fractie: «wil de regering alsnog een nader voorstel doen, opdat deze materie niet blijft liggen *ad kalendas graecas*?»[10]
Uit de memorie van antwoord werd voorzichtig duidelijk in welke richting de oorzaak van de te verwachten vertraging moest worden gezocht. Deze vloeide voort «uit de aard van de materie»:
«zowel tegen de handhaving van het bestaande formulier als tegen de vaststelling van een eventueel nieuw formulier zijn van verschillende zijden bezwaren van min of meer principiële aard te verwachten, die een spoedige vaststelling van de wèl aan een termijn gebonden regeling zouden bedreigen. Om deze reden komt het ons dan ook niet geraden voor om, zoals de V.V.D.-fractie vraagt, een nader voorstel te doen.»[11]

Daarmee kwamen de Ministers echter niet weg. Bij de mondelinge behandeling kwam bij VVD-woordvoerder Wiebenga het hoge woord eruit:
«Mij is uit de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel niet helemaal duidelijk geworden welke problemen dit zouden zijn. Of zou dit misschien de formulering «bij de gratie Gods» achter de woorden «Wij, Beatrix, Koningin der Nederlanden...» kunnen zijn? Wellicht wil de Minister daarop ingaan. Wij vinden toch dat wij ooit een besluit omtrent zulke formulieren

---

[7] *Kamerstukken II* 1983/84, 18 100 VII, nr. 3, blz. 98.
[8] *Kamerstukken II* 1984/85, 18 600 VII, nr. 3, blz. 63.
[9] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 583, B, blz. 2–3 (punt 2).
[10] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 583, nr. 5, blz. 4 (voorlopig verslag d.d. 3 november 1986).
[11] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 583, nr. 6, blz. 5 (memorie van antwoord d.d. 15 februari 1987).

moeten nemen. Bovendien, voor zover ik weet staan de woorden «de gratie van God» ook niet in de afkondigingsformulieren vermeld.»[12]

Minister van Justitie Korthals Altes hield zich echter vakkundig op de vlakte:
«Ik kan erop antwoorden dat het desbetreffende overleg nog moet worden gevoerd en dat dit de reden is waarom wij nog niet zover zijn. Vragen zoals door de heer Wiebenga gesteld, zijn derhalve op ministerieel niveau nog niet aan de orde geweest. Het zou dus te ver voeren daarop in te gaan.»[13]

Ook bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer kwam dit punt aan de orde. In het voorlopig verslag vroegen de leden van de fractie van de PvdA hoe het met de formulieren stond.[14] In hun antwoord bleven de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken consistent. Zij schreven «dat inmiddels op ambtelijk niveau overleg gaande is» en dat «nog niet valt te zeggen wanneer de voorbereiding voltooid zal zijn».[15]

In 1993 koppelde Minister van Justitie Hirsch Ballin een andere kwestie, die van het (niet-grondwettelijk verankerde) *slot*formulier van wetten, aan de wettelijke regeling van het afkondigingsformulier. In paragraaf 2.2 komt dat nog nader aan de orde. Dat mondde uit in een uitspraak dat een en ander «te gelegener tijd nader (kon) worden bezien».[16] Dat was geheel in lijn met eerdere uitlatingen van de regering, maar paste wel slecht bij de titel van de nota waarin hij dit opschreef: *«Voortvarend wetgeven»*. Twee jaar later, in 1995, voerde de Tweede Kamer het debat over deze nota met de opvolger van Minister Hirsch Ballin, mevrouw Sorgdrager. Zij herhaalde de toezegging om het slotformulier in samenhang te bezien met de wettelijke regeling van het afkondigingsformulier. Maar zij schreef ook:
«Schaarse wetgevingscapaciteit moet zo efficiënt mogelijk worden ingezet, hetgeen betekent dat voorrang moet worden gegeven aan wetgeving die beantwoordt aan actuele maatschappelijke behoeften.»[17]
Dit argument zou school maken.

In 1997 werd door de regering een voorstel tot grondwetswijziging in eerste lezing ingediend om uitgewerkte additionele artikelen uit de Grondwet te schrappen.[18] Additioneel artikel XIX werd echter gehandhaafd. In de memorie van toelichting werd daarover opgemerkt:
«Additioneel artikel XIX voorziet erin dat het formulier van afkondiging en de formulieren van verzending en kennisgeving naar de Grondwet van 1979[19] nog van kracht blijven totdat daarvoor een wettelijke regeling is getroffen. Bedoelde wet ter zake is nog niet tot stand gebracht. Dit additionele artikel dient derhalve te worden gehandhaafd.»

In het verslag met betrekking tot dit wetsvoorstel vroegen de fracties van het CDA en de VVD waarom er nog steeds geen wettelijke regeling voor de formulieren was getroffen.[20] Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal antwoordde in de nota naar aanleiding van het verslag hierop als volgt:

---

[12] *Handelingen II* 1986/87, nr. 86, blz. 4381 (11 juni 1987).
[13] *Handelingen II* 1986/87, nr. 86, blz. 4383 (11 juni 1987).
[14] *Kamerstukken I* 1986/87, 19 583, nr. 72 (voorlopig verslag d.d. 17 november 1987).
[15] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 583, nr. 72a.
[16] *Kamerstukken II* 1993/94, 23 462, nr. 1, blz. 26.
[17] *Kamerstukken II* 1994/95, 23 462 en 23 710, nr. 4, blz. 2–3.
[18] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 314, nr. 1–3.
[19] Bedoeld zal zijn 1972. Zo ook de nota n.a.v. het verslag TK, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 314, nr. 5.
[20] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 314, nr. 4.

«De formulieren, zoals die thans gelden, voldoen. Er is dus geen dringende aanleiding om tot wetgeving terzake over te gaan. Daar komt bij dat andere wetgevingsprojecten, zowel betreffende constitutionele als gewone wetgeving, veel werk met zich hebben gebracht en nog met zich brengen. Gelet op het beperkte belang van wetgeving terzake de formulieren en de grote werkdruk in verband met noodzakelijke andere wetgeving is een wettelijke regeling van de formulieren posterioriteit. Een wetsvoorstel is daarom nog niet in voorbereiding, noch is het in de planning opgenomen.»[21]

Het zal duidelijk zijn: bij deze benadering zal een posterioriteit die status eeuwig behouden. In ieder geval tot op heden. Op 1 oktober 2013 schreef Minister-President Rutte in een antwoord op schriftelijke vragen van de initiatiefneemster:
«De indiening van een voorstel van (rijks)wet hierover heeft – mede in het licht van de uitvoering van het wetgevingsprogramma met een bezuinigingsdoelstelling van 50 miljoen of meer en de kosten verbonden aan de inzet van schaarse wetgevingscapaciteit – geen prioriteit.[22]

2.2. Slotformulier

Het slotformulier is altijd onderscheiden van het afkondigingsformulier. Het maakt in ieder geval geen deel uit van het afkondigingsformulier, zoals dat tot 1983 in de Grondwet was vastgelegd. Het is wel sinds 1972 vastgelegd in de toenmalige *Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek*. Ingevolge nr. 193 van de huidige *Aanwijzingen voor de regelgeving* luidt het slotformulier voor wetten:

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden. [23]

De inhoud van het slotformulier wordt wel als een «dubbelbevel» gekenschetst: één met betrekking tot de bekendmaking en één met betrekking tot de naleving.

Het dubbelbevel gaat terug op oude tradities. Borman wijst erop, dat de zogeheten *sanctio* (nalevingsformule) in ieder geval al in de vroege middeleeuwen is terug te vinden in landsheerlijke oorkonden en akten van wetgevende aard (keuren en plakkaten), zoals deze hier te lande en elders in Europa in zwang waren. Daarvan splitste zich bij de latere oorkonden en akten een aparte uitvoeringsformule af, waarin de afkondiging (*publicatio*) is omschreven.[24]

Tussen 1813 en 1826 waren verschillende varianten in zwang. Veel wetten bevatten in die jaren een slotformulier met de opdracht dat «deze in het Staatsblad zal worden *gedrukt*» of *«geïnsereerd»*. Voorts werden in het slotformulier naast de bekendmaking in het Staatsblad vaak ook speci-

---

[21] *Kamerstukken II* 1996/97, 25 314, nr. 5.

[22] *Aanhangsel Kamerstukken II* 2013–2014, nr. 119. Zie ook in paragraaf 2.2 de opstelling van Minister Sorgdrager in 1995 met betrekking tot het slotformulier.

[23] Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992. De aanwijzing voorziet in een variant met betrekking tot rijkswetten. Voorts zijn er in de aanwijzingen 194 t/m 199 nog aparte slotformulieren opgenomen voor verschillende koninklijke besluiten en ministeriële regelingen.

[24] Zie T.C. Borman, «Aan alle wetgeving komt een eind», in: L. Heijnis e.a. (red.), *Over de streep. Liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Hans Bierman, wetgevingsjurist van de buitencategorie*, Den Haag: Ministerie van VROM 2006, blz. 199–202, en de daar vermelde literatuur.

fieke bekendmakingsvormen voorgeschreven, afhankelijk van de inhoud van de wet.
Het slotformulier bestond in die tijd niet zelden uit twee aparte onderdelen die allebei begonnen met «Lasten en bevelen»: één voor de afkondiging en één voor de naleving. Een echt «dubbelbevel» dus.[25]

Het dubbelbevel is voorwerp geweest van staatsrechtelijke discussies met betrekking tot de vraag of het onderdeel is van het afkondigingsformulier dan wel van de betrokken wet. In het laatste geval zou het vatbaar zijn voor amendering. Discussie was er ook over de vraag of het niet kan worden gemist.
Oud meende dat het dubbelbevel een – grondwettelijk niet verplicht – onderdeel van het afkondigingsformulier is.[26] Dubbink stelde dat het slotformulier onderdeel uitmaakt van de wet en het daaraan ten grondslag liggende wetsvoorstel.[27]
Dubbink meende ook, kort samengevat, dat de verplichting tot plaatsing in het Staatsblad overbodig is, omdat deze al in de Bekendmakingswet wordt geregeld, en dat het bevel tot naleving van de wet niets toevoegt aan de wet waarin het is opgenomen. Eerder kwam Sebus al tot dezelfde conclusie, toen zij over het slotformulier schreef: «Dit moge dan een plechtig karakter hebben, veel functie kan er niet aan worden toegekend.»[28]

In de Tweede Kamer was de publicatie van Dubbink kennelijk voor het lid van de PvdA-fractie Jurgens aanleiding om bij de behandeling van de ontwerpWet computercriminaliteit een amendement in te dienen dat ertoe strekte het slotformulier uit het wetsvoorstel te schrappen.[29] Minister van Justitie Hirsch Ballin wist hem echter te bewegen zijn amendement in te trekken in ruil voor de toezegging dat hij bij een andere gelegenheid op dit onderwerp in zou gaan.[30]
De Minister deed dat in de nota «Voortvarend wetgeven», die hij in oktober 1993 naar de Tweede Kamer zond. Daarin erkende hij dat er op de inhoudelijke argumenten om het slotformulier af te schaffen weinig leek af te dingen.[31] Maar toch vond de bewindsman de afschaffing op dat moment niet opportuun:
«De argumenten voor afschaffing gelden al sinds de tijd dat het slotformulier werd ingevoerd, dus sinds 1814. Naast de traditie hecht het kabinet ook waarde aan het argument dat het slotformulier van betekenis is voor de herkenbaarheid van een wet. Het is als het ware onderdeel van het beeldmerk van een wet. Verder moet worden vastgesteld dat de winst die met afschaffing wordt geboekt in termen van efficiency zeer gering is.»

---

[25] T.C. Borman, a.w., vermeldt ook dat in de nalevingsformule naast autoriteiten nogal eens *justicieren* en *officieren* werden gemaand om aan de nauwkeurige uitvoering de hand te houden. De opdracht tot nauwkeurige uitvoering werd dikwijls nog kracht bijgezet met de woorden: *zonder eenige conniventie of dissimulatie*. Voorts wijst hij erop dat ook spellingshervormingen hun weerslag hadden op het formulier: *kollegien* werden *colleges*, *naauwkeurige* werd *nauwkeurige*, etc. En ingevolge een wijziging van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek uit 1984 werd *ministeriële departementen* vervangen door *ministeries*. Voorts werd bij de negende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving in 2011 een taalkundige verbetering doorgevoerd, die eruit bestond dat «wie» werd vervangen door «die».
[26] Zie P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel II, (tweede druk, Zwolle 1970) blz. 92–93 en 164.
[27] C.W. Dubbink, Lasten en bevelen, *Nederlands Juristenblad* 1992, blz. 164–167.
[28] G. Sebus, *Wetgevingstechniek en de toegankelijkheid voor de burger*, Zwolle 1984, blz. 87. Idem: Ph. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Deventer 1999, blz. 206, en C. Waaldijk, *Motiveringsplichten voor de wetgever* (diss.), Lelystad 1994, blz. 135.
[29] *Kamerstukken II* 1991/92, 21 551, nr. 24.
[30] Zie *Handelingen II* 1991/92, 24 juni 1992, blz. 5872 en 5873.
[31] *Kamerstukken II* 1993/94, nr. 1, blz. 25–26.

Wel kondigde de Minister aan «dat te gelegener tijd nader kan worden bezien of en in hoeverre afschaffing of aanpassing van het slotformulier geboden is». Hij noemde hiervoor ook al «een geschikte gelegenheid», namelijk als op grond van het desbetreffende additioneel artikel van de Grondwet een wettelijke regeling van het afkondigingsformulier zou worden opgesteld.[32]

In maart 1995 hield de Tweede Kamer een algemeen overleg over de nota «Voortvarend wetgeven» met de nieuwe Minister van Justitie mevrouw Sorgdrager. Zij was, zoals wij reeds in paragraaf 2.1 zagen, althans op dit punt niet zo voortvarend:
«De keuze om thans niet over te gaan tot afschaffing of aanpassing van het slotformulier spruit geenszins voort uit de wens om hierover een «prestigestrijd» aan te gaan. Aan deze keuze liggen louter praktische redenen ten grondslag. Schaarse wetgevingscapaciteit moet zo efficiënt mogelijk worden ingezet, hetgeen betekent dat voorrang moet worden gegeven aan wetgeving die beantwoordt aan actuele maatschappelijke behoeften. Dat is ook de lijn die in Voortvarend wetgeven is uitgezet. Het entameren van wetgeving met betrekking tot het slotformulier acht ik in dit opzicht thans minder opportuun, om de redenen die in paragraaf 5.9 van Voortvarend wetgeven zijn uiteengezet. Daarin zijn overigens niet alleen de argumenten traditie en herkenbaarheid genoemd, maar is ook gewezen op het feit dat slechts zeer geringe efficiencywinst is te verwachten en op de samenhang met een wettelijke regeling van het afkondigingsformulier.[33]

Daarmee was de samenhang met het afkondigingsformulier erkend, maar zou het wettelijk regelen van het slotformulier voortaan het lot van eeuwige posterioriteit delen met de regeling van het afkondigingsformulier.

2.3. «Bij de gratie Gods»

Het meest opmerkelijke van de formule «bij de gratie Gods» in combinatie met het koningschap is, dat het niet in de Grondwet voor komt, en dus ook niet in het formulier voor de afkondiging van wetten. De grondwettelijke tekst van dat formulier begint met «Wij», gevolgd door «enz.» en daarna: «Koning der Nederlanden». Dat op de plaats van «enz.» de naam van het staatshoofd ingevuld diende te worden, spreekt vanzelf. Of daaraan ook nog iets anders toegevoegd kon worden – als aanduiding van de legitimatie van het koninklijk gezag – is voorwerp van discussie geweest.[34]

De formule «bij de gratie Gods» werd voor het eerst door wereldlijke vorsten gebruikt in de vroege middeleeuwen, door de Frankische koningen en door vorsten in het huidige Engeland.[35] De oorsprong ervan is bijbels, en moet gezocht worden in het onderdeel van de brief van de apostel Paulus aan de Romeinen dat bekend staat als *Romeinen XIII*:

---

[32] De Minister sprak abusievelijk over additioneel artikel 88, maar bedoelde uiteraard XIX.

[33] *Kamerstukken II* 1994–1995, 23 462 en 23 710, nr. 4, blz. 2–3.

[34] Zie hierover uitvoerig: T.C. Borman, Van «Wij Beatrix» naar «Wij Willem-Alexander»: enkele beschouwingen over het afkondigingsformulier, *RegelMaat* 2013 (28) 2.

[35] Vgl. A.A.H. Struycken, «De gratie Gods», in: *Grondwetsherziening. Theorie en praktijk. Beschouwingen over staatsrecht en staatkunde*, Arnhem: S. Gouda Quint 1913, blz. 4–21; vgl. H. Bianchi, «Gratie Gods», *NRC Handelsblad* 10 mei 2000 (opgenomen in: J.W. van Deth & J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, 3de druk, Assen: Van Gorcum 2006, blz. 53).

«Iedereen moet het gezag van de overheid erkennen, want er is geen gezag dat niet van God komt; ook het huidige gezag is door God ingesteld.»[36]

Aanvankelijk moet de formule de betekenis van nederigheid hebben gehad: de vorst besefte dat er nog een macht boven hem stond.[37] Later werd daar een draai aan gegeven, die goed paste bij de absolute monarchie: de vorst had zijn macht rechtstreeks van God ontvangen en was dus aan niemand op deze wereld rekenschap verschuldigd. Zij was ook goed bruikbaar in de strijd tussen het wereldlijk gezag van vorsten en de paus van Rome.[38]

De formule «bij de gratie Gods» moge in geen enkele Nederlandse Grondwet opgenomen geweest zijn, in de aanhef van koninklijke besluiten werd hij wel degelijk gebruikt. Dat begint met het koningschap van Lodewijk Napoleon in 1806. De aanhef van zijn eerste decreet, van 5 juni 1806, luidde:

«LOUIS NAPOLEON, door de Gratie Gods en de Constitutioneele Wetten van den Staat, Koning van Holland, aan allen die genen, welke deze zullen zien en lezen, Salut!

Doen te weten aan allen, dat Wij, met goedkeuring van Zijne Majesteit den Keizer en Koning NAPOLEON, onzen Doorluchtigen Broeder, hebben aangenomen en aannemen de Koninklijke waardigheid van Holland, overeenkomstig met de wensch van het land, met de Constitutioneele Wetten, en met het tractaat, op heden met de wederzijdsche Ratificatiën door de Gedeputeerden van de Hollandsche Natie aan ons aangeboden.»

Koning Willem I deed het hem na in zijn besluit waarbij hij de soevereiniteit aanvaardde, maar liet de verwijzing naar de constitutie weg.[39] En ook in de eerste «echte» wet van het koninkrijk maakte de formule «bij de gratie Gods» deel uit van de aanhef van de wet.[40]

Bij de grondwetsherziening van 1887 werd aan het bewuste grondwetsartikel de slotzin toegevoegd dat de nodige wijziging in het formulier kan worden aangebracht ingeval een Koningin regeert of het koninklijk gezag wordt waargenomen. Bij die gelegenheid kwam de formule «bij de gratie Gods» uitvoerig in de Tweede Kamer aan de orde.[41] De antirevolutionair De Geer van Jutfaas diende een amendement in om het grondwettelijk afkondigingsformulier uitdrukkelijk de woorden «bij de gratie Gods» op te nemen. Daarvoor voerde hij allereerst godsdienstige redenen aan. Hiermee zou worden vastgelegd:
«de erkentenis van de zijde van den Koning, van den Wetgever, tot ons, dat hij zijne macht waardoor hij zijne verordeningen geeft en sanctioneert, erkent te hebben ontvangen van God, maar dan ook (dat de Koning) de geheele verantwoordelijkheid op zich neemt, die de oorsprong van die

---

36 Ontleend aan: *De Nieuwe Bijbelvertaling*, Nederlands Bijbelgenootschap, 2004.
37 Ook G. Boogaard wees op dit aspect, in zijn bijdrage «Bij de gratie Gods» d.d. 27 januari 2010 op www.publiekrechtenpolitiek.nl.
38 Zie hierover uitgebreid A.A.H. Struycken 1913, waarin hij ook aandacht schenkt aan het verschil tussen de protestantse en de katholieke zienswijze: «Moeilijk kan zeker van de Katholieken worden gevergd, te beamen, dat het God was, die ons volk onder leiding van het Oranjehuis gemaakt heeft tot een Protestantsch volk» (blz.20).
39 KB van 6 december 1813, no. 7, houdende aanvaarding van de soevereiniteit der Vereenigde Nederlanden, door z. k. h. den heere prince van Oranje-Nassau, enz., enz., enz. (*Stb.* 1813, 4).
40 De wet van 14 mei 1814, *Stb.* 58, tot herstel van de nationale schuld en vinding der fondsen benoodigd tot stijving van 's lands kas.
41 *Handelingen II* 1886/87, blz. 1115–1119 (10 maart 1887).

macht op hem legt, de verantwoordelijkheid om al die plichten te vervullen, die hem dan ook met die macht door God zijn opgelegd».

Daarnaast wierp de indiener het probleem op, dat «men zal kunnen twijfelen of eene wet, afgekondigd met een ander formulier, waarin meer stond dan in de Grondwet was voorgeschreven, wel met die Grondwet zou overeenstemmen en mogen gelden».

Minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk Azn. zei namens de regering dat er niets ongrondwettigs was aan het opnemen van de formule «bij de gratie Gods» in het afkondigingsformulier van wetten:
«Ik antwoord, wanneer in de Grondwetten van 1815 en 1848 en, indien dit ontwerp wet wordt, ook in deze Grondwet staat «*Wij enz., Koning der Nederlanden enz.*», dan is het tot heden altijd zoo begrepen dat achter het woord «*Wij*» een of meer woorden moeten volgen, die door het gebruik, het onveranderlijk antecedent van al die jaren zijn geweest: *Willem, bij de gratie Gods*. Over de beteekenis van dat woordje *enz.* kan dan dus bij geen redelijk mensch de allerminste twijfel bestaan. Ik hecht er ook aan te verklaren dat, naar mijne overtuiging en naar die van mijne ambtgenooten, de stemming die thans zal moeten plaats hebben, wel zal beslissen of die woorden in het artikel zullen staan, maar niet of zij in het intitulé der wetten zullen staan; en dat zij daarin zullen blijven, evenals nu.»

Hij liet het oordeel over dit amendement aan de Kamer over. Die verwierp het met 43 stemmen tegen en 37 stemmen voor.[42]

In 1912 adviseerde een staatscommissie onder leiding van een zoon van de hierboven genoemde Heemskerk Azn., de antirevolutionair Th. Heemskerk, om de formule «bij de gratie Gods» in het grondwettelijke voorgeschreven afkondigingsformulier op te nemen. In zijn hoedanigheid van Minister-President volgde Heemskerk jr. het advies dat hij aan zichzelf gegeven had op, en diende in 1913 een voorstel tot grondwetsherziening in. De motivering hiervoor was: «De erkenning, dat alle macht van God afkomstig is, behoort ook in de Grondwet niet te ontbreken.»[43] Nog in hetzelfde jaar trok het nieuwe kabinet-Cort van der Linden het wetsvoorstel weer in.

Mede op grond van deze wetsgeschiedenis wordt er in de staatsrechtelijke literatuur algemeen vanuit gegaan dat «enz.» in het grondwettelijk afkondigingsformulier ook ruimte biedt voor de toevoeging «bij de gratie Gods».[44]

Pas weer vele jaren later, in 1972, stelden de PvdA-Tweede Kamerleden Roethof, Franssen en Van Ooijen aan premier Biesheuvel en aan Minister van Justitie Van Agt Kamervragen, waarin zij verzochten om de formule in wetten, amvb's en andere koninklijke besluiten voortaan achterwege te laten. In dat verband spraken de Kamerleden over:
«terminologie, die onder de tegenwoordige omstandigheden voor tal van burgers slechts vragen oproept, die voor het functioneren van het

---

[42] In de *Handelingen* van 10 maart 1887 (blz. 1119) is abusievelijk vermeld dat het amendement is *aangenomen*. Dit is gecorrigeerd in de *Handelingen* van 11 maart 1887 (*Handelingen II* 1886/87, blz. 1129).
[43] *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 14, blz. 21.
[44] Zie bijv. Struycken 1913, p. 5–6; J.T. Buijs, *De Grondwet III*, Arnhem: Gouda Quint 1988, blz. 123–124; P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden II*, 2de druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, p. 163; A.M. Donner, *Van der Pot-Donner. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 10de druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1977, blz. 337, noot 1.

staatshoofd niet ter zake zijn en als zodanig meer bron van verwarring dan van verduidelijking vormen».[45]

Ter toelichting wezen de vragenstellers nog op de inleiding van de memorie van toelichting bij de Justitiebegroting, waarin Minister van Justitie Van Agt had gesteld dat in de wetgeving moet worden gestreefd naar «eenvoud van structuur en taal», om zo ondoorgrondelijkheid en daarmee vervreemding voor justitiabelen te vermijden.[46]

In hun antwoord erkenden de Ministers dat het gebruik van de formule niet was gebaseerd op enig wettelijk voorschrift, maar:
«Het steunt echter op aanzienlijk meer dan alleen de persoonlijke gevoelens van het op dat moment regerende staatshoofd, t.w. op een eeuwenoude traditie waarin een religieuze opvatting tot uitdrukking wordt gebracht, zoals b.v. ook in ons volkslied. Staatsrechtelijke betekenis is er niet aan verbonden. (...)
De levensbeschouwelijke verscheidenheid van ons volk wordt niet als een beletsel gevoeld voor het handhaven van het gebruik van de woorden «bij de gratie Gods». De opvatting dat zulks «voor tal van burgers slechts vragen oproept en een bron van verwarring vormt» delen wij niet.»

In 1977 schreef oud-advocaat en *NJ*-annotator Veegens in het *Nederlands Juristenblad* een artikel, waarin hij concludeerde dat de formule «bij de gratie Gods» niet meer bij deze tijd past en bepleitte om hem bij de volgende troonswisseling af te schaffen.[47]

Twee jaar later verwees de PvdA-Tweede Kamerfractie naar dit artikel van Veegens, toen de grondwetswijziging werd behandeld waarmee onder andere het afkondigingsformulier werd gedeconstitutionaliseerd en waarbij in een additioneel artikel werd voorgesteld om het bestaande formulier te handhaven «totdat daarvoor een regeling is getroffen». In het voorlopig verslag bleek die fractie nog steeds van mening,
«dat de formule «bij de gratie Gods» noch voor tal van gelovigen noch voor twijfelaars, noch voor ongelovigen kan dienen als de gemeenschappelijke noemer waaronder hun relatie tot de constitutionele monarchie kan worden gebracht».[48]

In de memorie van antwoord op het wetsvoorstel tot grondwetswijziging hielden de betrokken Ministers van het kabinet-Van Agt/Wiegel zich op de vlakte:
«Wanneer de herziene Grondwet in werking is getreden, zal het een zaak zijn voor een nieuw gekozen parlement en een nieuw kabinet om over het gebruik van de naam God in het afkondigingsformulier beslissingen te nemen. Nu wordt voorgesteld de onderhavige formulieren niet meer in de Grondwet op te nemen, maar de – eventueel gewijzigde – vaststelling ervan aan de (toekomstige) wetgever over te laten, menen wij de hier door de leden van de P.v.d.A.-fractie ter sprake gebrachte problematiek thans te kunnen laten rusten.»[49]

---

45 *Aanhangsel II* 1971/72, nr. 857, blz. 1725.
46 *Kamerstukken II* 1971/72, 11 500, nr. 2, blz. 1.
47 D.J. Veegens, «Bij de gratie Gods», *Nederlands Juristenblad* 1977, nr. 10, blz. 233–236. Zie voor een repliek W.H. Vermaas, «Bij de gratie Gods (2)», *Nederlands Juristenblad* 1977, nr. 23, blz. 581–582.
48 *Kamerstukken II* 1978/79, 15 047 (R 1099), nr. 7, blz. 13.
49 *Kamerstukken II* 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 8, blz. 23.

Daarna kwam dit onderwerp, zoals we hiervoor in paragraaf 2.1 zagen, medio jaren tachtig nog aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel Bekendmakingswet.[50]

Eind 2009 en begin 2010 werd opnieuw in het *Nederlands Juristenblad* een debatje over de «gratie Gods» gevoerd. In een bijdrage onder de wat speculatieve titel «In verband met de aanstaande troonswisseling» verdedigde mr. L. Westerhof de formule «bij de gratie Gods».[51] Hij noemde die formule «nog steeds zinvol omdat zij eraan herinnert dat het Huis van Oranje zich van Godswege geroepen acht en daarom mag optreden bij de gratie Gods». Voorts merkte hij op dat het Nederlandse koningschap, anders dan het Belgische vorstenhuis, niet berust op volkssoevereiniteit en daarmee dus een andere oorsprong heeft.[52]
Dit leidde tot reacties van W. van der Burg, hoogleraar rechtsfilosofie en rechtstheorieën, en H. Linthorst, directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken. Eerstgenoemde betoogde: «Er is geen verwijzing naar God denkbaar die geen aanstoot geeft aan niet-gelovigen of anders-gelovigen. Het is tijd dat deze formule wordt afgeschaft en dat iedere verwijzing naar God verdwijnt. De aanstaande troonswisseling is daarvoor een mooie aanleiding.»[53]

Eind 2010, ruim twee jaar voordat de door Westerhof bedoelde troonswisseling daadwerkelijk aangekondigd zou worden, kwam de discussie weer op in de Tweede Kamer, bij de behandeling van de begrotingen van Algemene Zaken en van de Koning. D66-fractieleider Pechtold diende een motie in om in de aanhef van wetten en koninklijke besluiten voortaan de woorden «bij de gratie Gods» weg te laten.[54] In de motie werd ook gevraagd om in de koninklijke boodschap waarmee wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer worden ingediend, de slotzin «En hiermede bevelen wij U in Godes heilige bescherming» achterwege te laten. Daarbij werd in de motie overwogen «dat het van belang is een zorgvuldige scheiding tussen Kerk en Staat in acht te nemen», wat zou moeten betekenen «dat het doen van godsdienstige uitingen tot het domein van de burger behoort en dat de regering uiterst terughoudend is met het doen van dergelijke uitingen».

In zijn reactie hierop deed Minister-President Rutte, net als zijn voorganger Biesheuvel in 1972, een beroep op de traditie:
«Ik vind het ook mooi dat er elementen in ons staatsbestel zijn die mensen zich doen afvragen: hoe zit dat precies, waar komt het vandaan? Mensen stellen zich daardoor vragen, het zet hen aan het denken. Het «bij de gratie Gods», de bede in de troonrede en het «God zij met ons» op de 2 euromunten komen voort uit de traditie van eerdere generaties; dat hoort ook bij Nederland, onze joods-christelijke culturele traditie in dit land, onze humanistische en Verlichtingsachtergrond, de kern van onze Grondwet. Dergelijke zaken manifesteren zich in dit soort, op het eerste misschien wat archaïsche, maar toch vaak nog zeer betekenisvolle tradities. Ik vind het zonde om die overboord te gooien.»[55]

---

[50] F.H. van der Burg schreef niet voor niets dat het ging om een onderwerp *where angels fear to tread*. In: *Regelgeving en bestuur*, Zwolle 1993, blz. 84–85.
[51] L. Westerhof, «Bij de gratie Gods», *Nederlands Juristenblad* 2009, blz.1921.
[52] In dezelfde zin de reeds genoemde repliek van W.H. Vermaas in *Nederlands Juristenblad* 1977.
[53] W. van der Burg, ««Bij de gratie Gods» – een anachronisme», *Nederlands Juristenblad* 2010, blz. 103. In dezelfde zin: H. Linthorst, «Een intrigerende gedachte», *Nederlands Juristenblad* 2010, blz. 103.
[54] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 I en III, nr. 11.
[55] *Handelingen II* 2010/11, nr. 23, blz. 39–40 (17 november 2010).

De motie-Pechtold werd op 25 november 2010 door de Tweede Kamer verworpen. Een minderheid, bestaande uit PvdA, SP, D66, GroenLinks en Partij voor de Dieren, stemde voor.

Ook bij de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie werd dat jaar door de Kamer de vraag gesteld waar de formule «bij de gratie Gods» is vastgelegd en, als dat niet is vastgelegd, waarom hiertoe is besloten. Daarop kwam het niet helemaal juiste antwoord dat dit volgt uit additioneel artikel XIX van de Grondwet.[56] Zoals hierboven uiteengezet, staat de formule immers juist nìet in het van kracht gebleven grondwettelijk afkondigingsformulier.

Daarna kwam het onderwerp nog even aan de orde bij de behandeling van de begrotingen van AZ en de Koning op 9 oktober 2012.[57]
Op 26 juni 2013 stelde de initiatiefneemster schriftelijke vragen aan de Minister-President, die deze op 1 oktober 2013 beantwoordde.[58] Op de daarin opgenomen argumentatie wordt in paragraaf 3.3 en 3.4 ingegaan.

2.4. Considerans

Al sinds de Grondwet van 1814 maakt het in het toenmalige artikel 81 geregelde afkondigingsformulier onderscheid tussen «De beweegredenen der wet» en «De inhoud der wet». «Beweegredenen» werd in 1815 ten behoeve van de Franstalige versie vertaald in «Les motifs». Later werd het gebruikelijk te spreken over de «considerans».

In 1948 werd in een rapport van de Vereniging voor administratief recht gesteld, dat het meervoud «beweegredenen» aangeeft dat eigenlijk een overzicht van de gedachtengang van de wetgever moet worden gegeven en dat het daarom onvoldoende zou zijn slechts de reden te noemen «waarom men in het algemeen de wettelijke regeling van een zekere materie gewenst acht». Toch was dat volgens het rapport de praktijk geworden.[59]

In nr. 7 van de «Richtlijnen voor de wetgevingstechniek» uit 1951 werd voorgeschreven te streven naar «een considerans met materiële inhoud». Waaldijk leidt uit de samenhang met de toen geldende aanwijzingen ten aanzien van koninklijke besluiten en ministeriële regelingen af, dat in ieder geval gedoeld werd op een considerans die meer doet dan de wenselijkheid van de regeling te vermelden en dat hij over de materiële strekking iets moet bevatten «dat tot goed begrip van de achtergrond der regeling dient».[60]

De praktijk was anders. In 1956 concludeerde Groenendaal dat de considerans, gezien de minimale inhoud die de wetgever er aan pleegt te geven, zonder bezwaar kan vervallen.[61]

Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering vast:
«Die beweegredenen komen in de considerans slechts zeer beknopt en vaak alleen maar ten dele naar voren. Een wezenlijke waarborg kunnen wij in artikel 81 op dit punt dan ook moeilijk zien.»

---

[56] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VI, nr. 11, blz. 10 (vraag 26).
[57] *Handelingen II* 2012/13, nr. 10, blz. 28.
[58] *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 119.
[59] *Wetgevingstechniek*, rapport van een commissie uit de Vereniging voor administratief recht, Haarlem 1948, blz. 54 en 58.
[60] C. Waaldijk, Het onbruik van de considerans, *Bestuurswetenschappen* 1984, nr. 7, blz. 409.
[61] J. Groenendaal, *Inleiding tot de wetgevingstechniek*, proefschrift UvA, Alphen a/d Rijn 1956, blz. 34.

Daarom zag de regering geen rechtvaardiging voor handhaving van de tekst van het wetsformulier in de Grondwet.[62]
Ingevolge additioneel artikel XIX bleef het formulier van afkondiging – met daarin plaats voor de beweegredenen van de wet – wel vooralsnog ongewijzigd van kracht.

Dat verhinderde de Minister-President, «handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers», niet om in 1984, bij het vaststellen van nieuwe Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek de richtlijn voor de inhoud van de considerans enigszins te versoepelen. In aanwijzing 49 wordt gesteld:
«De considerans is het onderdeel van de aanhef waarin de *belangrijkste* (curs. v.V.) beweegredenen voor een regeling in het kort worden aangegeven. In een considerans wordt als regel tot uitdrukking gebracht dat het tot stand brengen van een regeling wenselijk is; dat het tot stand brengen van een regeling «noodzakelijk» is, wordt slechts tot uitdrukking gebracht indien een hogere regeling dit vereist.
Strekt een regeling tot uitvoering van een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie en, wat de Europese Gemeenschap betreft, van een verordening, richtlijn, aanbeveling (E.G.K.S.) en dergelijke dan wordt in de considerans hiervan met vermelding van de vindplaats gewag gemaakt.» [63]

Waaldijk zag als mogelijke verklaring voor het in 1984 handhaven van de considerans, ondanks «het archaïsche karakter van de considerans» en «hoewel er al jaren eensgezindheid lijkt te bestaan over de overbodigheid van dat instituut»:
De considerans maakt deel uit van een wetsformulier dat nog meer archaïsmen bevat. Dat betekent dat, wanneer men de discussie over het afschaffen van de considerans wil openen, men als vanzelf ook terecht komt bij discussies over gevoelige zaken als de positie van God en Koning in het Nederlandse staatsrecht.» [64]

Zijn conclusie dat de considerans tot op grote hoogte in onbruik is geraakt, en zonder bezwaar kan verdwijnen, baseerde hij overigens niet alleen op de literatuur, maar ook op een eigen onderzoek in drie jaargangen Staatsblad en in de jurisprudentie.
Daaruit bleek dat het merendeel van de consideransen niet meer doet dan de wenselijkheid of noodzakelijkheid van een bepaalde regeling te constateren en een korte samenvatting van de inhoud van de wet te geven. Zij bevatten slechts bij hoge uitzondering een min of meer volledige motivering van de wet; in termen van artikel 81 Grondwet 1972: «*de* beweegreden der wet». Dat artikel is volgens Waaldijk, voor zover het de motivering van wetgeving in de considerans betreft, een dode letter geworden.[65]
Uit zijn onderzoek in de jurisprudentie concludeerde Waaldijk met betrekking tot Nederlandse rechters:
«slechts bij hoge uitzondering wordt in hun uitspraken betekenis gehecht aan een considerans. En als dat al gebeurt, dan is die considerans vaak nog niet eens het enige fundament van het rechterlijk oordeel. De Hoge Raad heeft bovendien beslist dat een considerans niet gebruikt mag worden als argument om de strekking van een ná de vaststelling van die considerans gewijzigd artikel van die wet beperkt te achten (HR 15-6-1976, NJ 1977, 99).[66]

---

[62] *Kamerstukken II* 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 8, blz. 24.
[63] *Stcrt.* 1984, 52.
[64] C. Waaldijk, a.w., blz. 414–415.
[65] C. Waaldijk, a.w., blz. 410 en 413.
[66] C. Waaldijk, a.w., blz. 414.

Na 1984 werden de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot de inhoud van de considerans verder versoepeld. Aanwijzing 118 luidt thans:
«In een considerans worden de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de wet in hoofdzaak kort weergegeven.»
In de toelichting wordt vermeld:
«Vaak is het voldoende te vermelden dat het wenselijk is ten aanzien van een bepaald onderwerp een regeling te treffen, bij voorbeeld «dat het wenselijk is de bepalingen met betrekking tot de vermelding van de kandidaten op de lijsten voor de verkiezing van de leden van de vertegenwoordigende lichamen te wijzigen». Niet kan echter worden volstaan met bij voorbeeld de overweging «dat het wenselijk is enige wijzigingen aan te brengen in de Kieswet».»

Aanwijzing 119 luidt:
«Strekt een wet tot uitvoering van de Grondwet, een verdrag of een bindende EU-rechtshandeling, dan wel ander besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wordt dit in de considerans vermeld.»
In de toelichting daarbij wordt onder meer vermeld:
«Deze aanwijzing geeft tevens invulling aan het tegenwoordig in EU-richtlijnen opgenomen voorschrift dat naar de geïmplementeerde richtlijn wordt verwezen in de nationale uitvoeringsbepalingen of bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, op een wijze die door de lidstaten wordt vastgesteld.»

3. Keuzes en motivering

Aan het wetsvoorstel liggen enkele keuzes ten grondslag, die hierna uiteengezet zullen worden, met de overwegingen en motivering van de initiatiefneemster die eraan ten grondslag liggen.

3.1. Aanhangig maken wetsvoorstel

Uit de in paragraaf 2 geschetste historische overzicht lijkt zich de conclusie op te dringen, dat het enkele feit van het aanhangig maken van een wetsvoorstel als de meest ingrijpende keuze gezien moet worden. Toch komt dat niet overeen met het gevoelen van de initiatiefneemster. Na alles wat in de loop van de geschiedenis van de kant van de regering is gezegd over posterioriteiten en een juist gebruik van schaarse wetgevingscapaciteit, ligt het voor de hand dat het initiatief tot het regelen van het afkondigingsformulier nu van een lid van de Tweede Kamer uitgaat. Dat is ook de enige manier om te bereiken dat het – niet altijd even overtuigende – argument van de beperkte wetgevingscapaciteit geen rol meer kan spelen.
Hierbij is ook van belang is dat het gaat om een zaak die – in de woorden van regeringscommissaris Simons – «niet zo ingewikkeld» is (zie paragraaf 2.1). Dat geldt ook voor wat hij daaraan toevoegde over het bereiken van overeenstemming. Binnen de regering kan dat een probleem zijn, indien de Ministers hetzij van mening verschillen met de Koning, hetzij onderling. Bij het aanhangig maken van een initiatiefwetsvoorstel speelt dat probleem niet.

Een vraag die gesteld zou kunnen worden is, of de reden die de regering er steeds van weerhouden heeft om een wetsvoorstel in te dienen, niet ook voor de initiatiefneemster zou moeten gelden. Daarbij gaat het onmiskenbaar om de discussie over de vraag of de Koning al dan niet regeert «bij de gratie Gods». Waarom de regering die discussie niet wilde of durfde aan te gaan is echter nooit goed duidelijk geworden. Wat daar ook van zij, de initiatiefneemster ziet geen reden om deze discussie uit de

weg te gaan. De politiek en de samenleving in Nederland hebben moeilijkere, belangrijkere en gevoeligere discussies gevoerd.

3.2. Rijkswet of gewone wet; aparte wet of invoegen in Bekendmakingswet?

In artikel 5 van het Statuut voor het Koninkrijk is vastgelegd dat de uitoefening van de koninklijke en wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk wordt geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk, voor zover het Statuut hierin niet voorziet. Blijkens de officiële toelichting bij het Statuut zijn deze onderwerpen derhalve te beschouwen als koninkrijksaangelegenheden.[67] Gelet hierop gaat de initiatiefneemster ervan uit, dat de wettelijke regeling van het formulier van afkondiging van wetten, waaronder ook rijkswetten worden begrepen, een aangelegenheid is waaromtrent de regels bij rijkswet moeten worden vastgesteld. Ook de wet waarbij additioneel artikel XIX aan de Grondwet werd toegevoegd, was een rijkswet.[68] Voorts is in dit verband van belang dat artikel 22, derde lid, van het Statuut nog een specifiek voorschrift bevat omtrent de inhoud van het afkondigingsformulier van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. (Zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van dit wetsvoorstel.)

Gezien de inhoudelijke verwantschap zou het op het eerste gezicht voor de hand kunnen liggen de afkondigingsformulieren een plaats te geven in de Bekendmakingswet. Die wet is echter geen rijkswet, omdat de Bekendmakingswet slechts voor de bekendmaking in Nederland geldt.[69] Voor de bekendmaking van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur in Aruba, Curaçao en Sint Maarten is een regeling getroffen in de drie Reglementen van de Gouverneur van elk der drie landen, die het karakter hebben van een rijkswet. Het bij rijkswet toevoegen van bepalingen aan de Bekendmakingswet is uit een oogpunt van ordentelijke wetgeving niet wenselijk. Daarmee zou de Bekendmakingswet een zogeheten amfibiewet worden, met een hybride karakter: deels gewone wet, deels rijkswet, wat onder meer tot onduidelijkheid kan leiden indien in de toekomst een wijziging van die wet aan de orde komt. Daarom is gekozen voor een nieuwe, afzonderlijke wet, die een rijkswet zal zijn.

3.3. Traditie en modernisering

Zoals reeds in paragraaf 2.3 bleek, beriep de regering zich bij de laatste twee gelegenheden waarop zij zich uitsprak tegen het indienen van een wetsvoorstel tot regeling van het afkondigingsformulier – de begrotingsbehandeling in 2010 en de beantwoording van Kamervragen in 2013 – op twee nogal verschillende argumenten: het is geen prioriteit en het vermelden van «bij de gratie Gods» is een mooie traditie.
Hier gaat het nu om het tweede argument. Dat is aan de orde bij méér onderwerpen dan de «gratie Gods». Daarop zal in de volgende paragraaf afzonderlijk worden ingegaan. Hier gaat het in het algemeen om de vraag wat het belang van tradities is en of ze per definitie ongewijzigd moeten blijven dan wel af en toe aangepast kunnen of moeten worden. In het bijzonder gaat het om de vraag of archaïsche teksten ongewijzigd moeten worden gelaten dan wel min of meer kunnen worden gemoderniseerd.

Het belang van tradities kan vooral gelegen zijn in het leveren van een positieve bijdrage aan het gevoel van saamhorigheid in ons land.

---

[67] *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nrs. 1–3, blz. 11.
[68] *Kamerstukken II* 1977/78, 15 047 (R 1099), nrs. 1–2.
[69] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 9 583, nr. 3, blz. 7.

Algemeen wordt het koningschap als zodanig gezien. De Afdeling advisering van de Raad van State merkte in dit verband op:
«Voorts is de Koning een bijzonder symbool van de nationale gemeenschap. Democratie kan niet zonder gemeenschap. Die gemeenschap moet bij elkaar worden gehouden. Daarin spelen symbolen een belangrijke rol.»[70]

De initiatiefneemster meent dat niet alleen de Koning, maar ook het vermelden van de «gratie Gods» als een symbool kan worden gezien. Een symbool van de band tussen «God, Nederland en Oranje», die ooit door een meerderheid van de Nederlanders werd gevoeld, maar waarin thans nog slechts door een betrekkelijk kleine groep wordt geloofd.
Als het gaat om het handhaven van een traditie zijn kwalificaties als «eeuwenoud» en de veronderstelling dat een bepaalde traditie «nog steeds een grote betekenis heeft voor grote groepen mensen»[71] dan ook niet goed genoeg. Niet alleen kan op de vermeende omvang van die groepen nog wel wat worden afgedongen, een traditie moet door de overgrote meerderheid van het volk worden gedeeld.

De Minister-President sprak in 2010 en 2013 ook over andere tradities, zoals het randschrift «God zij met ons» op de 2-euromunten en het volkslied. Daaraan kunnen nog andere worden toegevoegd, zoals de nationale vlag en de rituelen op Prinsjesdag. Voor al deze tradities geldt, dat zij oorspronkelijk ongetwijfeld een bijdrage leverden aan de saamhorigheid van de natie, maar dat dit na verloop van tijd anders kan komen te liggen. Een traditie moet in brede lagen van de bevolking begrepen en gewaardeerd worden. Is dat niet het geval, en met name indien een traditie onbegrijpelijk is geworden of meer verdeeldheid dan eenheid oproept, dan gaan de bezwaren tegen het handhaven van de traditie zwaarder wegen dan het belang van het vasthouden aan de traditie. Dan zal de traditie aangepast of beëindigd moeten worden. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom de «bede» aan het slot van de troonrede is aangepast.[72]

In dit verband nemen tradities die een godsdienstige achtergrond hebben een bijzondere plaats in. Godsdienst kàn in een natie een sterk verbindend element zijn, mits de overgrote meerderheid van de bevolking dezelfde godsdienst belijdt. Dat verkeert echter in zijn tegendeel in geval van een natie met een grote godsdienstige en levensbeschouwelijke pluriformiteit. Dat is precies de ontwikkeling die de Nederlandse samenleving sedert 1813 heeft doorgemaakt: van een natie waarin – de Zuidelijke Nederlanden buiten beschouwing gelaten – de protestantse kerk dominant was (en de katholieken moesten strijden voor hun emancipatie), naar een land dat volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek in 2013 veel pluriformer geworden was.

---

[70] Voorlichting d.d. 23 december 2010, *Kamerstukken II* 2010/11, 32791, blz. 10. Het kabinet zei het in 2011 in zijn «Visie op het koningschap» aldus: «De Koning kan een belangrijke rol vervullen in de verbinding tussen de staat en de samenleving en in de wijze waarop Nederland als staat en als samenleving naar buiten treedt.» *Handelingen II* 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 1.

[71] Minister-President Rutte in respectievelijk *Aanhangsel Handelingen II* 2013–2014, nr. 119, en *Handelingen II* 2010–2011, nr. 23, blz. 40 (17 november 2010).

[72] In 1994 werd de bede geschrapt en vervangen door een neutrale afsluiting, waarin nog wel de zinsnede voor kwam «... in het vertrouwen dat velen met mij u wijsheid toewensen en om zegen voor u bidden.» In 2002 keerde hij weer terug aan het eind van de troonrede: «Moge u vanuit uw persoonlijke overtuiging inspiratie en kracht vinden voor uw verantwoordelijke werk. Ik wens u daarbij Gods zegen toe.» Omdat sommigen vonden dat aldus te direct Gods zegen werd toegewenst, wordt sinds 2003 weer een andere variant uitgesproken, namelijk: «U mag zich gesteund weten door het besef dat velen u wijsheid toewensen en met mij om kracht en Gods zegen voor u bidden».

In 1849 was het percentage dat niet behoorde tot een kerkelijke gezindte 0, bedroeg het percentage protestanten 56 (waarvan 1 procent gereformeerden), was 38 procent katholiek en behoorde 6 procent tot de overige kerkelijke gezindten.[73]
In 2013 geeft nog slechts een krappe meerderheid van 53 procent van de volwassen bevolking (ouder dan 18 jaar) aan tot een godsdienstige groepering te behoren. Een kwart (26 procent) is katholiek. In totaal is 16 procent protestants: 7 procent zegt Nederlands hervormd te zijn, 4 procent zegt gereformeerd te zijn, en 5 procent geeft aan tot de Protestantse Kerk in Nederland (PKN) te behoren. Verder is 5 procent islamiet en rekent 6 procent zich tot een andere kerkelijke gezindte of levensbeschouwelijke groepering, waaronder joods (0,1 procent), hindoe (0,6 procent) en boeddhist (0,4 procent). Over de verdere samenstelling van deze groep die zegt tot een «andere gezindte» te behoren, is geen informatie beschikbaar. Wel is aannemelijk dat hiertoe veelal evangelische groepen behoren die zich niet rekenen tot de bredere kerken: de PKN, de Nederlands-hervormde of gereformeerde kerk.[74]

Zodra godsdienst een rol gaat spelen, komen ook principes in het geding, zoals het kabinet in 1987 schoorvoetend toegaf met betrekking tot het afkondigingsformulier (zie paragraaf 2.1). Daarbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan de scheiding van kerk en staat. En zoals in paragraaf 3.4 nog nader uiteengezet zal worden kan ook verwarring ontstaan over de democratische grondslag van onze staat en de legitimatie van het koningschap.

Het per definitie ongewijzigd laten van tradities is naar de mening van de initiatiefneemster geen optie. Dat blijkt ook uit de praktijk. Tradities worden vaak in de loop van de tijd min of meer aangepast. Dat kan ook in het belang zijn van het handhaven ervan. In zijn «Beschouwing over het koningschap» schreef Minister-President Kok in 2000, dat het Nederlandse koningschap het vermogen heeft om veranderingen in de maatschappij op te vangen en sinds 1848 steeds een andere invulling heeft kunnen krijgen, aangepast aan staatkundige en maatschappelijke ontwikkelingen.[75]
De huidige Minister-President zei het in 2011 zo:
«Wie de geschiedenis overziet moet constateren dat het Nederlandse Koningschap zich binnen de staatsrechtelijke regels steeds heeft weten te moderniseren en aan te passen aan de eisen van de tijd.»[76]
De initiatiefneemster is geneigd daaraan toe te voegen: met uitzondering van het regeren «bij de gratie Gods». Dat had, gelet op de veranderingen in de Nederlandse samenleving, «binnen de staatsrechtelijke regels» achterwege gelaten kunnen, en moeten, worden. In paragraaf 3.4 gaat zij daarop nader in.

Hiervoor kwam al aan de orde dat tradities begrijpelijk moeten zijn. In dat licht is het handhaven van archaïsche teksten al snel bezwaarlijk: slechts weinig Nederlanders zullen ze volledig begrijpen. Anders dan de Minister-President in 2010 is de initiatiefneemster nìet van mening, dat het de charme van archaïsche teksten zou zijn, dat het mensen aanzet tot het stellen van vragen. Het streven zou er juist op gericht moeten zijn dat officiële bekendmakingen géén aanleiding geven tot vragen. En als ze toch rijzen, is van belang dat ze snel en overtuigend beantwoord kunnen

---

73 http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37944&D1=a&HD=140901–1745&HDR=T&STB=G1

74 CBS, *De religieuze kaart van Nederland 2010–2013.*http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/20EC6E0B-B87A-4CFE-818B-579FB779009F/0/20140209b15art.pdf

75 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 409, nr. 1, blz. 1.

76 *Visie op het koningschap*, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 2.

worden. De initiatiefneemster meent dat dit met betrekking tot het huidige afkondigingsformulier niet goed mogelijk is.

In wetten is juridisch taalgebruik, dat niet voor iedereen begrijpelijk is, vaak niet te vermijden. Maar in het afkondigingsformulier kan dat best.[77] Aan de grondwetsherziening van 1983 lag onder meer de doelstelling ten grondslag om de Grondwet in tekstueel opzicht te moderniseren. Het ligt voor de hand om die doelstelling ook van toepassing te laten zijn op de formulieren van afkondiging en van kennisgeving. In het wetsvoorstel zijn daarom gemoderniseerde teksten voor die formulieren opgenomen.

3.4. Bij de gratie Gods

Het vermelden van «bij de gratie Gods» in relatie tot het koningschap kan verschillende achtergronden hebben:
1. Het kan een persoonlijke geloofsuiting van de regerende Koning zijn.
2. Het kan als het ware een collectieve godsdienstige uiting zijn van een godsdienstig homogeen volk, dat door de wijze waarop het is vastgelegd en/of bestendig gebruik een element van ons staatsbestel is geworden.
3. Het kan een traditie zijn.

Het probleem is, dat deze verschillende achtergronden elkaar niet uitsluiten. Dat komt vaker voor. Zo is het voorzitterschap van de Raad van State van de Koning een eeuwenoude traditie, maar ook een element van onze staatsinrichting.
Waarom Koning Willem I in 1814 het element «bij de gratie Gods» in het afkondigingsformulier heeft ingevoegd, is niet duidelijk. Het kan een persoonlijke uitdrukking van zijn geloof zijn geweest. Hij kan ook de bedoeling gehad hebben om rechtsvorming te laten plaats vinden, teneinde het gezag van zijn pas verworven positie als «soeverein vorst» te versterken.

3.4.1. Geloof van de Koning
Ook aan de Koning komt uiteraard vrijheid van godsdienst toe. Hem past echter grote terughoudendheid bij het uiten van zijn geloof in de uitoefening van zijn koninklijk gezag. Dat zal al snel raken aan het openbaar belang. De scheiding van kerk en staat komt dan in het geding. Een voorbeeld daarvan vormt de discussie over de «bede» aan het slot van de troonrede, die in paragraaf 3.3 aan de orde kwam.
Bij de bekrachtiging van een wetsvoorstel oefent de Koning onmiskenbaar zijn koninklijk gezag uit. Doordat hij daarbij steeds opnieuw zijn handtekening zet onder een afkondigingsformulier waarin, zonder dat de wet daartoe verplicht, verwezen wordt naar de «gratie Gods» als bron voor zijn koninklijk gezag, kan gemakkelijk de gedachte rijzen dat het hier gaat om een persoonlijke geloofsuiting van de Koning. Het zou echter ook slechts om het handhaven van een traditie kunnen gaan.
Over de vraag welke van deze twee mogelijkheden de juiste is, kan slechts duidelijkheid ontstaan, indien de Koning zich er persoonlijk over uitspreekt. De kans dat hij dat zal doen is echter niet groot. Immers, de samenbindende rol die de Koning in een levensbeschouwelijk pluriform land heeft te vervullen, vergt terughoudendheid bij het publiekelijk en uitdrukkelijk uiten van zijn geloof. Daardoor zal, zo lang «bij de gratie Gods» in het afkondigingsformulier vermeld blijft, de onduidelijkheid over het karakter van die formule blijven bestaan.

[77] Zie met betrekking tot het slotformulier paragraaf 2.2, waaruit blijkt dat dit formulier van tijd tot tijd al enigszins is gemoderniseerd.

3.4.2. Element van het staatsbestel

In de aanhef van deze paragraaf kwam reeds aan de orde, dat Koning Willem I in 1814 het element «bij de gratie Gods» in het afkondigingsformulier kàn hebben ingevoegd omdat hij beoogde rechtsvorming te laten plaats vinden. Daar staat tegenover dat het, als die bedoeling breed werd gedragen, voor de hand had gelegen om het «bij de gratie Gods» in de Grondwet van 1815 op te nemen. Dat is niet gebeurd.
Oud meende:
«dat men de opdracht der soevereiniteit aan Willem I niet anders mag zien dan als een feitelijk gebeuren, dat door de algemene erkenning, die het heeft gevonden, juridische betekenis heeft gekregen. Of men daarin Gods wil ziet uitgedrukt, is een vraag van godsdienstig geloof, van persoonlijke overtuiging, die voor de juridische kant der zaak van geen betekenis is.»[78]

Bij de aan het slot van paragraaf 2.3 genoemde laatste twee gelegenheden waarop de regering zich uitsprak over het afkondigingsformulier was de Minister-President niet bijzonder consistent met betrekking tot de aard van het element «bij de gratie Gods». In het begrotingsdebat van 2010 sprak hij over een «element in ons staatsbestel», maar in zijn antwoord op Kamervragen schreef hij in 2013: «Zij is geen element van onze staatsinrichting».

De initiatiefneemster sluit zich bij deze laatste uitspraak aan: het vermelden van de «gratie Gods» in relatie tot het koningschap is geen element van ons staatsbestel. Maar dat kan wel anders worden. Met name indien bij het wettelijk regelen van het afkondigingsformulier van wetten besloten zou worden de formule «bij de gratie Gods» uitdrukkelijk daarin op te nemen, of indien bewust aan de regering ruimte gelaten zou worden om het in de praktijk in te voegen, zal niet gemakkelijk volgehouden kunnen worden dat het slechts een traditie is, en geen element van ons staatsbestel.

3.4.3. Traditie

De Minister-President sprak in 2010 over een traditie, die nog steeds een grote betekenis heeft voor grote groepen mensen. Hij meende dat deze traditie voort zou komen uit onze joods-christelijke culturele traditie en onze humanistische en Verlichtingsachtergrond. In 2013 sprak hij over «een eeuwenoude traditie waarin een religieuze opvatting tot uitdrukking wordt gebracht».
Allereerst merkt de initiatiefneemster hierover op, dat het niet voor de hand ligt in dit verband de Verlichting van belang te achten. De rechtsvorming in 1813/1814 had belangrijke kenmerken van een restauratie van het gedachtengoed van vóór de Verlichting, althans wat betreft de staatkundige component daarvan.

Er mag wel vanuit worden gegaan, dat de groep Nederlanders die dat gedachtengoed in 1814 koesterde, betrekkelijk groot was. Twee eeuwen later ligt dat anders. In paragraaf 3.3 kwam de op godsdienstig en levensbeschouwelijk gebied veranderde samenstelling van de Nederlandse bevolking reeds aan de orde. De formulering dat de Koning het koningschap vervult «bij de gratie Gods» verwijst naar een geloofsovertuiging waarin de overheid zijn gezag ontleent aan God.[79] Er zijn

[78] P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, Zwolle 1967, blz. 6.

[79] Zie de in paragraaf 2.3 geciteerde passages uit *Romeinen XIII* en uit de Handelingen van de Tweede Kamer met betrekking tot de grondwetsherziening van 1887.

inderdaad orthodox-protestantse groepen Nederlanders die deze theocratische staatsopvatting huldigen.[80] Maar groot zijn ze niet.

Het gaat hier om de principiële vraag waaraan het staatshoofd, tevens deelnemer aan één van de belangrijkste procedures in onze democratische rechtsstaat, het vaststellen en bekendmaken van wetten, de Koning, zijn legitimatie ontleent. Daarop zijn twee antwoorden mogelijk: aan God of aan de Grondwet. Voor de vorenbedoelde orthodox-protestantse groepen is het enig juiste antwoord daarop: God. Voor alle andere Nederlanders: de Grondwet. Die spreekt niet over een koningschap «bij de gratie Gods». Bovendien is Nederland een *democratische* rechtsstaat. Theocratie staat daar haaks op.

De initiatiefneemster acht het van groot belang dat aan alle Nederlanders, jong en oud, en aan allen die Nederlander wensen te worden ondubbelzinnig uitgelegd kan worden, dat onze rechtsstaat, en ook het koningschap als één van de instituties daarin, een democratische grondslag heeft. En dat kerk en staat in dit land gescheiden zijn. Of beter: kerken. En meer in het algemeen: alle voor komende godsdienstige overtuigingen. De vermelding, in officiële bekendmakingen, van de gratie Gods als traditie, geloofsuiting en/of legitimatie van het koningschap, staat daaraan in de weg. Daarom kiest de initiatiefneemster ervoor de verwijzing naar de «gratie Gods» niet in de afkondigingsformulieren op te nemen.

3.5. Pluralis majestatis

In het thans nog geldende afkondigingsformulier wordt in relatie tot de Koning nog de *pluralis majestatis* gebruikt («Wij»). De initiatiefneemster ziet dat als een archaïsch element. Sedert de grondwetsherziening van 1983 wordt het woord «Koning» in de Grondwet nog slechts gebruikt wanneer het om de persoon van de Koning gaat. In verband hiermee werd in 1984 in de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (voorloper van de Aanwijzingen voor de regelgeving) vastgelegd, dat niet meer gesproken moet worden over «Wij» die iets besluiten of «door Ons» te nemen of genomen besluiten, maar over «(bij) koninklijk besluit». Ook terminologie als «beroep bij Ons» werd destijds vervangen door «beroep bij de Kroon».[81] Het desondanks handhaven van dit archaïsche element zou afbreuk doen aan het doel om te komen tot een gemoderniseerde tekst van het afkondigingsformulier.
In andere schriftelijke stukken en in mondelinge uitingen van de Koning, bijvoorbeeld de troonrede of de kersttoespraak, is de *pluralis majestatis* allang in onbruik.[82]

Een gevolg van het gebruik van de *pluralis majestatis* in het afkondigingsformulier is, dat in het lichaam van wetten en koninklijke besluiten Ministers aangeduid plegen te worden als «Onze Minister». Aan die traditie kleeft het belangrijke bezwaar, dat zij een volstrekt verkeerd beeld geeft van de actuele staatsrechtelijke verhoudingen. Onder de grondwetten van 1814/15 mogen Ministers zuivere dienaren van de Koning zijn geweest – en wat hun benoeming en ontslag betreft overgeleverd aan zijn «welgevallen» – maar in de huidige verhoudingen is dat beslist niet meer zo. Ministers zijn nu afhankelijk van het vertrouwen van het parlement.

[80] Zie het Kamerdebat op 5 oktober 2000 over de notitie «Beschouwingen over het Koningschap» en de bijdrage van SGP-fractieleider Van der Vlies daaraan (*Handelingen II* 2000/01, nr. 9, blz. 569).
[81] Zie *Kamerstukken I* 1983/84, 18 100 VII, nr. 126a, blz. 2.
[82] Dat betreft ook anderen die in vroeger tijden de pluralis majestatis gebruikten. Paus Johannes Paulus I besloot bij zijn aantreden de pluralis majestatis niet meer te gebruiken.

In dit verband wijst de initiatiefneemster erop dat de Raad van State reeds in 1963 vaststelde dat aan de benaming «Onze» noch in staatkundig, noch in politiek opzicht bijzondere betekenis kon worden toegekend.[83] Ook Fasseur heeft erop gewezen dat in het afkondigingsformulier nog steeds de «verouderde vormen» zijn terug te vinden uit de Grondwet van vóór 1983, die terugslaan op het benoemen en ontslaan van Ministers «naar welgevallen».[84]
Gelet op het voorgaande is het goed als het afscheid nemen van de *pluralis majestatis* in het afkondigingsformulier tot gevolg heeft, dat voortaan ook in het lichaam van wetten en koninklijke besluiten gesproken wordt over «de Minister».

3.6. Considerans

De considerans dateert uit de tijd dat de soevereine vorst zelf zijn voorstel toelichtte aan de Staten-Generaal en dat deed in enkele regels. Tegenwoordig hebben we daarvoor de memorie van toelichting. De initiatiefneemster acht daarom de considerans een archaïsch en overbodig element.
Bovendien kunnen al gauw discrepanties ontstaan tussen de considerans en de inhoud van de wet. Dat kan tot verwarring leiden.[85]
Een considerans is ook niet nodig om duidelijk te maken of een wet strekt tot uitvoering van de Grondwet, een verdrag of een bindende EU-rechtshandeling, dan wel een ander besluit van een volkenrechtelijke organisatie.[86] Dat kan worden vermeld in het opschrift (intitulé) van de wet, zoals reeds gebruikelijk is.

3.7. Slotformulier

Met betrekking tot het slotformulier zijn in wezen vier keuzes aan de orde.
In de eerste plaats of het al dan niet gehandhaafd moet blijven.
In de tweede plaats of het, als het gehandhaafd blijft, wettelijk moet worden geregeld.
In de derde plaats of het al dan niet moet worden geïncorporeerd in het afkondigingsformulier.
En in de vierde plaats of het al dan niet moet worden gemoderniseerd.

Bij de eerste vraag is opnieuw aan de orde hoe zwaar traditie moet wegen. Met betrekking tot het slotformulier gaat het daarbij om de vraag of, als het slotformulier overbodig zou zijn, aan de traditie een argument kan worden ontleend om dit formulier toch te behouden.
De initiatiefneemster is van mening dat op zich niet veel kan worden ingebracht tegen de opvatting van Dubbink – die in paragraaf 2.2 reeds aan de orde kwam – dat het slotformulier strikt genomen overbodig is. Niettemin kan aan het bestendigen van een bepaalde traditie een zeker gewicht worden toegekend, als daar geen zwaarder wegende bezwaren tegenover staan. Dergelijke bezwaren zijn er in dit geval niet. Daarom kiest de initiatiefneemster voor handhaving van het slotformulier.

Vervolgens zijn er de vragen of het slotformulier wettelijk moet worden geregeld en of het moet worden geïntegreerd in het afkondigingsformulier. De initiatiefneemster volgt op dit punt de lijn van Minister Hirsch

---

[83] Advies van de vierde afdeling van de Raad van State aan de Minister van Binnenlandse Zaken van 9 juli 1963 inzake de vraag of gesproken dient te worden over «de» of «Onze» Staatssecretaris, aangehaald in: H.A. Groeneveld, *De Staatssecretaris in Nederland 1948–1988 (diss.)*, Deventer: Kluwer 1989, blz. 176.
[84] C. Fasseur, *Wilhelmina. Sterker door strijd*, Amsterdam: Uitgeverij Maarten Muntinga bv en Uitgeverij Balans, 2003 (herziene tweede druk, Rainbow-editie), p. 62.
[85] Zie C. Waaldijk, a.w, en J. Groenendaal, a.w.
[86] Zoals thans voorgeschreven in de Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 119.

Ballin uit 1993, dat het opstellen van een wettelijke regeling van het afkondigingsformulier als bedoeld in additioneel artikel XIX van de Grondwet «een geschikte gelegenheid» zou zijn om «te bezien of en in hoeverre afschaffing of aanpassing van het slotformulier geboden is».
De initiatiefneemster is van mening dat het, wanneer het afkondigingsformulier wettelijk geregeld wordt, niet in de rede ligt om met betrekking tot het slotformulier te volstaan met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zowel wat betreft de vorm als wat betreft de inhoud bestaat tussen beide formulieren een onmiskenbare samenhang. Van de twee elementen van het «dubbelbevel» in het slotformulier heeft het eerste op hetzelfde onderwerp betrekking als het afkondigingsformulier: de bekendmaking. Het tweede element, de nalevingsformule, kan daarvan wel worden onderscheiden, maar misstaat bepaald niet in combinatie met de bekendmaking. Traditioneel is dat ook in het thans geldende slotformulier het geval.
Op grond van deze overwegingen kiest de initiatiefneemster voor het wettelijk regelen van een afkondigingsformulier waarin het slotformulier wordt geïncorporeerd.

Ten slotte kiest de initiatiefneemster voor modernisering van de tekst van het slotformulier; op dezelfde gronden als reeds aan de orde kwamen aan het slot van paragraaf 3.3.

3.8. Formulieren van kennisgeving inzake bekrachtiging

Wat voor het afkondigingsformulier van wetten geldt, geldt ook voor de formulieren waarmee de Koning aan de Staten-Generaal kennis geeft van zijn besluit omtrent de bekrachtiging van een aangenomen wetsvoorstel (vgl. art. 87, tweede lid, Grondwet). Ingevolge additioneel artikel XIX van de Grondwet blijven ook zij van kracht totdat daarvoor een regeling is getroffen. Het ligt voor de hand in het voorliggende wetsvoorstel ook deze formulieren te regelen. Daarbij is de redactie gemoderniseerd.
Een voordeel van deze aanpak is, dat als gevolg hiervan artikel XIX Grondwet geheel als uitgewerkt kan worden beschouwd en kan vervallen.

3.9. Koninklijke besluiten

De vermelding van «bij de gratie Gods» in combinatie met het koningschap komt niet alleen voor in het afkondigingsformulier van wetten. Zij pleegt ook opgenomen te worden in de aanhef van algemene maatregelen van (rijks)bestuur en alle andere koninklijke besluiten. De initiatiefneemster gaat ervan uit, dat na het wet worden van het wetsvoorstel deze aanheffen zullen worden aangepast aan het afkondigingsformulier van (rijks)wetten. Daarvoor is geen wettelijke voorziening nodig.

Eveneens gaat de initiatiefneemster ervan uit dat de regering in de Aanwijzingen voor de regelgeving een gemoderniseerd slotformulier vastlegt voor algemene maatregelen van (rijks)bestuur en andere koninklijke besluiten, in de lijn met de in dit initiatiefvoorstel voorgestelde modernisering van het slotformulier voor (rijks)wetten.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

In het in dit artikel opgenomen afkondigingsformulier – en in artikel 2 – is op een aantal plaatsen een voorziening getroffen voor het opnemen van variabele teksten. Daartoe is de aanduiding daarvan cursief weergegeven tussen blokhaken []. Waar «[*Naam van de Koning*]» staat, moet dus tijdens

de regeerperiode van het huidige staatshoofd worden ingevuld: Willem-Alexander.
Deze voorziening biedt geen ruimte voor het invoegen van iets anders dan de naam van de Koning; dus ook niet een toevoeging als «bij de gratie Gods».

Het niet langer hanteren van de *pluralis majestatis* is reeds toegelicht in paragraaf 3.5. Denkbaar zou zijn als gevolg daarvan «Wij» te vervangen door «Ik». Daarvoor is echter niet gekozen, omdat dat teveel nadruk legt op de Koning als persoon. Daarom is de eerste persoon meervoud vervangen door de derde persoon enkelvoud; en niet door de eerste persoon enkelvoud.

Een adressering en begroeting – in de huidige tekst «Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut!» – is als archaïsch en overbodig weggelaten. In het kader van de beoogde modernisering is gekozen voor een kort en kernachtig «Maakt bekend:».

Ook het laatste element van het huidige afkondigingsformulier – «Zo is het..... bij deze:» – is gemoderniseerd. De voorgestelde tekst – «Door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk is, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, vastgesteld:» – sluit aan bij de tekst van art. 81 Grondwet («De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.»).

Het handhaven van het element «de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord» ligt in het verlengde van artikel 17, vierde lid, van de Wet op de Raad van State. Dat schrijft voor dat voorstellen, ontwerpen en besluiten in voorkomend geval moeten vermelden dat de Afdeling advisering van de Raad van State is gehoord.
In het huidige afkondigingsformulier wordt nog gesproken over «de Raad van State». Gelet op de herstructurering van de Raad van State ingevolge de wijziging van de Wet op de Raad van State in 2010 is dat gewijzigd in «Afdeling advisering van de Raad van State». Dat is overigens ook nu al, in afwijking van het grondwettelijke afkondigingsformulier, de praktijk.

De tekst («*inhoud van de wet*») is niet tussen blokhaken, maar tussen gewone haakjes () geplaatst, om aan te geven dat het geen element van het afkondigingsformulier is.

De redactie van het in het afkondigingsformulier geïncorporeerde slotformulier is gemoderniseerd voor zover het de nalevingsformule betreft. Daarbij is ervan uitgegaan dat hierin niet het naleven van de wet door de burgers centraal staat, maar het door het overheidsapparaat op een goede wijze uitvoering geven aan de wet. De huidige, wat archaïsche formulering richt zich immers tot «alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat». In het wetsvoorstel is dat gemoderniseerd door een kort en krachtig: «...dient te worden uitgevoerd door allen die het aangaat.»

Aan het slot van het afkondigingsformulier is na «Gegeven» toegevoegd: te [plaats], [datum]. Dat is in overeenstemming met het huidige gebruik.

Artikel 2

Voor rijkswetten is het afkondigingsformulier enigszins anders dan voor gewone wetten.
Dat vindt in de eerste plaats zijn oorzaak in de omstandigheid dat geadviseerd wordt door de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk.

In de tweede plaats moet het slotformulier ook opdracht geven tot plaatsing in de publicatiebladen in de Caribische landen van het Koninkrijk. Daartoe is de tekst overgenomen die in Aanwijzing 193 van de Aanwijzingen voor de regelgeving tussen haakjes staat.
In de derde plaats schrijft artikel 22, derde lid, Statuut voor het Koninkrijk voor, dat in het formulier vermeld wordt dat de bepalingen van het Statuut in acht zijn genomen. Die tekst is enigszins gemoderniseerd door te spreken over «met inachtneming van de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk». Daardoor kan het wat archaïsche «zijnde» worden vermeden.

Artikel 3

In dit artikel wordt voorzien in de mogelijkheid wijzigingen in het afkondigingsformulier aan te brengen, indien op grond van artikel 37 of 38 Grondwet het koningschap wordt waargenomen door een regent of de Raad van State. Daarbij is de tekst van het slot van artikel 81 naar de tekst van 1972 aangepast aan de met de grondwetsherziening van 1983 gewijzigde terminologie in de artikelen 37 en 38 Grondwet.

Niet meer geregeld is de voorziening – die nog wel in het oude artikel 81 Grondwet staat – voor het geval een Koningin in plaats van een Koning regeert. Dat is niet nodig, gelet op de Wet van 22 juni 1891, betreffende de wettelijk vastgestelde formulieren, ambtstitels en officieele benamingen in verband met het overgaan van de Kroon op eene Koningin (Stb. 1891, 125). Volgens artikel 1 van die wet wordt, zolang een Koningin de Kroon draagt, bij het gebruik van alle wettelijk vastgestelde formulieren waarin het woord «Koning» voorkomt, in plaats daarvan het woord «Koningin» gebezigd, met inachtneming van de daardoor noodzakelijk wordende taalkundige veranderingen. Die wet kon het formulier van het oude artikel 81 Grondwet niet veranderen. Maar als het formulier op wetsniveau wordt geregeld, is de wet van 22 juni 1891 gewoon toepasbaar.

Artikel 4

Artikel 4 is nodig omdat artikel 19 van de Wet op de Raad van State in twee gevallen mogelijk maakt dat de Afdeling advisering van de Raad van State niet wordt gehoord: suppletoire begrotingen en goedkeuringswetten van verdragen die eerder al ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd (maar waarbij dus het stilzwijgen door een der Kamers is doorbroken). De voorziening moet ook voor rijkswetten gelden, omdat goedkeurings-wetten van verdragen vaak een rijkswet zijn.

Artikel 5

Dit artikel is noodzakelijk in verband met de mogelijkheid die artikel 5, eerste lid, van de Bekendmakingswet biedt om, in afwijking van de reguliere bekendmakingsregels, een bijlage bij een wet niet op te nemen in het Staatsblad, maar ter inzage te leggen.

Artikel 6

De formulering van de aanhef van dit artikel is ontleend aan artikel 87, tweede lid, van de Grondwet.

Op grond van artikel 130 van de Grondwet naar de tekst van 1972 geschiedt de kennisgeving door de Koning aan de Staten-Generaal van zijn besluit omtrent enig door de Staten-Generaal aangenomen voorstel van wet of rijkswet met één van de volgende formulieren: «De Koning

bewilligt in het voorstel» of «De Koning houdt het voorstel in overweging».

Met betrekking tot het eerstbedoelde formulier wordt voorgesteld de huidige, wat archaïsche formulering aan te passen aan de terminologie die sinds 1983 in artikel 87, eerste lid, van de Grondwet wordt gebruikt: «De Koning heeft het voorstel bekrachtigd.» De oude term «bewilligen» was een uitwerking van het uit 1814 daterende grondwetsartikel, waarin nog werd gesproken over «goedkeuren» door de Koning.

Aldus wordt ook aangesloten bij de wijze waarop de Tweede en Eerste Kamer kort na de Grondwetsherziening van 1983 al «hun» formulieren hebben gemoderniseerd. Ook daarin wordt niet meer over «bewilliging» door de Koning gesproken. Het oude formulier ex artikel 127 van de Grondwet naar de tekst van 1972 luidde:
«De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevengaande voorstel, en is van oordeel, dat de Staten-Generaal daarop 's Konings bewilliging behoren te verzoeken.»
Dat formulier luidt nu eenvoudigweg:
«De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt bijgaand door haar aangenomen wetsvoorstel aan de Eerste Kamer.» [87]

Het formulier ex artikel 128 van de Grondwet naar de tekst van 1972 luidde, voor zover hier relevant:
«De Staten-Generaal, oordelende dat het nevengaande voorstel zou kunnen strekken tot bevordering van de belangen van de Staat, verzoeken eerbiedig daarop 's Konings bewilliging.»
De Eerste Kamer ging bij de modernisering en opneming van dit formulier in haar Reglement van Orde uiteindelijk uit van de wenselijkheid dat Tweede en Eerste Kamer op dit punt één lijn volgen.[88] Daarbij maakte de Eerste Kamer wel onderscheid tussen regeringsvoorstellen en initiatiefvoorstellen. Voor regeringsvoorstellen luidt de formule thans:
«Aan de Koning, De Staten-Generaal hebben het voorstel aangenomen zoals het daar ligt.»[89]
En voor initiatiefvoorstellen:
«Aan de Koning, De Staten-Generaal hebben nevenstaand voorstel aangenomen. Zij verzoeken daarop de bekrachtiging van de Koning.»[90]
Alleen bij initiatiefvoorstellen wordt dus uitdrukkelijk om «bekrachtiging» gevraagd, kennelijk vanuit het idee dat het bij regeringsvoorstellen primair aan de regering is om het initiatief te nemen tot die bekrachtiging. Dat neemt echter niet weg dat ook bij regeringsvoorstellen sprake is van bekrachtiging. Daarom zal dat in het kennisgevingsformulier van de Koning moeten staan, zonder daarin onderscheid te maken tussen wetten die hun oorsprong vinden in een Kamerinitiatief en in een regeringsinitiatief.

De tweede formule, die gaat over het niet bekrachtigen van het voorstel en welke thans luidt «De Koning houdt het voorstel in overweging», behoeft naar het oordeel van de initiatiefneemster eveneens modernisering. De uit 1814 daterende formulering «in overweging houden» wekt het misverstand dat niet-bekrachtigen geen definitieve daad is en dat de regering op een later tijdstip kan terugkomen op zijn besluit, en toch tot bekrachtiging kan overgaan. Deze formulering kan worden verklaard uit de toentertijd gebruikelijke beleefdheidsformules die werden gehanteerd

---

[87] Artikel 107 RvO TK.
[88] *Kamerstukken I* 1982/83, nr. 160e, blz. 8.
[89] Artikel 118, tweede lid, onder a, RvO EK.
[90] Artikel 118, derde lid, onder a, RvO EK.

voor het schriftelijk verkeer tussen de Staten-Generaal en de Koning.[91] Zo bevatte destijds de kennisgeving van de Staten-Generaal aan de Koning dat een wetsvoorstel door de Staten-Generaal was verworpen, het verzoek om het voorstel «in nadere overweging te willen nemen».[92] Dit terwijl uiteraard de Kamers niet terug kunnen komen op de verwerping van een wetsvoorstel. De huidige kennisgevingsformules van de Staten-Generaal bevatten dan ook reeds geruime tijd een andere, meer zakelijke redactie. Indien de Tweede Kamer een regeringswetsvoorstel heeft verworpen, luidt de kennisgeving aan de Koning:
«De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft het hierbij wederom gaande wetsvoorstel verworpen.»[93]
Indien de Eerste Kamer een wetsvoorstel heeft verworpen, luidt de kennisgeving aan de Koning:
«Aan de Koning, De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft nevenstaand voorstel verworpen.»[94]

In het verlengde hiervan stelt de initiatiefneemster een meer zakelijke redactie voor: «De Koning heeft het voorstel niet bekrachtigd.». Deze redactie loopt terminologisch parallel met de eerste formule en stelt buiten twijfel dat niet-bekrachtiging – in de staatsrechtelijke praktijk overigens niet of nauwelijks denkbaar – als een definitieve stap moet worden gezien.

Artikel 7

In dit artikel wordt, net als in artikel 3 met betrekking tot het afkondigingsformulier, ook voor de kennisgevingsformulieren een voorziening getroffen voor gevallen waarin op grond van artikel 37 of 38 van de Grondwet het koningschap wordt waargenomen door een regent of de Raad van State. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.8 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 8

In artikel II van de wet van 21 juni 1989 tot wijziging van de Wet op de Raad van State ter aanpassing aan de Grondwet (Stb. 1989, 293) is geregeld dat bij toepassing van de (in artikel 19, onder a, van de Wet op de Raad van State genoemde) uitzondering dat de Afdeling advisering van de Raad van State niet wordt gehoord over suppletoire begrotingswetsvoorstellen, in het afkondigingsformulier ex artikel 81 Grondwet 1972 de woorden «de Raad van State gehoord, en» vervallen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 21 juni 1989 is vermeld dat de toekomstige regeling van het afkondigingsformulier tevens een regeling zal moeten bevatten over de afkondiging van wetten waarover (de Afdeling advisering van) de Raad van State niet wordt gehoord en dat artikel II dan zou kunnen vervallen.[95] Voor de gevallen waarin de Afdeling advisering van de Raad van State niet over voorstellen van (rijks)wet wordt gehoord, biedt artikel 4 van dit initiatiefvoorstel een structurele voorziening. Om die reden kan artikel II van de wet van 21 juni 1989 dus vervallen, zoals destijds reeds vermeld.

---

[91] Vgl. H.M.B. Breunese, Grondwetsherziening op initiatief van de Tweede Kamer, *RegelMaat* 2009 (24) 2, blz. 113.
[92] Art. 68 Grondwet 1814.
[93] Art. 108 RvO TK.
[94] Art. 119, tweede lid, onder a, RvO EK.
[95] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 890, nr. 3, blz. 12.

Artikel 9

Het wetsvoorstel voorziet in inwerkingstelling bij koninklijk besluit. Er is geen reden om verschillende tijdstippen voor verschillende onderdelen mogelijk te maken.
Door inwerkingtreding bij koninklijk besluit kan uitvoering gegeven worden aan het beleid inzake de vaste verandermomenten. Dat impliceert inwerkingtreding per 1 januari of 1 juli, en een minimale invoeringstermijn van twee maanden.

Vanaf het moment dat de wet in werking treedt gaat deze ook gelden voor wetsvoorstellen die nog een oud afkondigingsformulier hebben. Daarvoor is geen overgangsrecht nodig. Wetten die hun oorsprong vinden in wetsvoorstellen waarin nog een oud afkondigingsformulier staat, kunnen bij de bekrachtiging worden aangepast.

Van Veldhoven